Diputado Luis Vargas Gutiérrez
Presidente del Congreso del Estado
P r e s e n t e

A la Comisión de Asuntos Municipales le fue turnada para efectos de estudio y dictamen, la iniciativa de Ley para el Fomento y Fortalecimiento de los Mercados Públicos en el Estado de Guanajuato, formulada por las Diputadas y el Diputado integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México ante la Sexagésima Tercera Legislatura.

Analizada la iniciativa de referencia, esta Comisión Dictaminadora de conformidad con lo dispuesto en los artículos 104 fracción I y 171 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, rinde el presente dictamen, con base en las siguientes:

C O N S I D E R A C I O N E S

1. Proceso Legislativo.

En sesión ordinaria del 5 de mayo de 2016, ingresó la iniciativa de Ley para el Fomento y Fortalecimiento de los Mercados Públicos en el Estado de Guanajuato, formulada por las diputadas y el diputado integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México.

La iniciativa de referencia se turnó por la presidencia del Congreso a esta Comisión de Asuntos Municipales, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 88 fracción I de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, vigente hasta diciembre de 2016.

La Comisión de Asuntos Municipales, en reunión de fecha 18 de mayo de 2016 radicó la iniciativa y aprobó, por unanimidad de votos, la metodología para el estudio y dictamen de dicha iniciativa el día 1 de junio de 2016 en los siguientes términos.

2. Metodología aprobada por la Comisión de Asuntos Municipales.

La Comisión de Asuntos Municipales aprobó la siguiente metodología:

«1. Remisión de forma electrónica de la iniciativa a las treinta y seis diputadas y diputados del Congreso del Estado para su análisis y comentarios, los cuales deberán ser entregados a más tardar en treinta días hábiles, a partir de la recepción del documento;

2. Habilitación durante el proceso de dictaminación, de un vínculo en la página web oficial del Congreso del Estado, en la que se ponga a disposición de la ciudadanía la iniciativa, así como un apartado en el que se tenga la posibilidad de enviar a la Comisión, comentarios o propuestas sobre el contenido de la iniciativa;

3. Remisión de la iniciativa vía correo electrónico para su análisis y comentarios a las universidades con mayor matrícula de alumnos en el estado;

- 4. Por incidir en la competencia municipal, remisión vía oficio de la iniciativa a los cuarenta y seis ayuntamientos del Estado, para su análisis y comentarios, los cuales deberán ser entregados a más tardar en treinta días hábiles, a partir de la recepción del documento;*
- 5. Encomienda al Instituto de Investigaciones Legislativas del Congreso del Estado, de un estudio de lo propuesto en la iniciativa, el cual deberá ser entregado de forma electrónica en el término de treinta días hábiles a esta Comisión, a través de la Secretaría Técnica;*
- 6. Remisión de la iniciativa a efecto de recabar su opinión a la Coordinación General Jurídica del Gobierno del Estado, Secretaría de Desarrollo Económico Sustentable, Secretaría de Salud, Secretaria de Seguridad Pública, con un término de treinta días hábiles para enviar su opinión;*
- 7. Remisión de la iniciativa a la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración del Estado, para solicitarle su opinión técnica en relación al impacto presupuestal de lo propuesto en la iniciativa, con un término de treinta días hábiles para enviar su opinión.*
- 8. Elaboración y remisión por parte del Secretario Técnico de un documento que concentre las observaciones y comentarios recibidos, mismo que sería enviado siete días hábiles posteriores a la conclusión de los términos otorgados a las entidades consultadas;*
- 9. Conformación de una mesa de trabajo permanente encabezado por las diputadas y diputados integrantes de la Comisión y asesores parlamentarios en la que se analice el contenido de la iniciativa y el documento elaborado por la secretaría técnica y sentar las directrices a efecto de confeccionar un proyecto de dictamen;*
- 10. Integración por parte de la secretaría técnica de un documento con formato de dictamen, mismo que será remitido a los integrantes de la mesa de trabajo de carácter permanente para formular observaciones en un término de cinco días hábiles;*
- 11. Reunión de la Comisión para la discusión y, en su caso, aprobación del dictamen;*
- 12. Las opiniones, observaciones, comentarios, propuestas y sugerencias emitidas por la ciudadanía, por medio de la página web del Congreso, se canalicen al secretario técnico, así como también se remita la iniciativa a la Secretaría de Gobierno;*
- 13. Se remitiera la iniciativa para opinión a la dependencia, entidad o área encargada del servicio público de mercados y centrales de abasto de cada uno de los municipios y adicionalmente propuso que el plazo otorgado para los ayuntamientos de treinta días hábiles se ampliara a sesenta días hábiles; y*
- 14. Darle difusión a la iniciativa a través de los espacios contratados por el Congreso del Estado.»*

Posteriormente, la Comisión de Asuntos Municipales en reunión de fecha 7 de septiembre de 2016, modificó la metodología:

- «1. Se estableciera como fecha para realizar la mesa de trabajo el día doce de octubre;
2. Se consiguiera o ampliara la base de datos de los dirigentes de las directivas, o uniones de los locatarios de mercados y centrales de abastos;
3. Remitirles a los mencionados por correo electrónico la invitación de participar con sus comentarios a la iniciativa de mercados y;
4. El plazo para recibir las propuestas feneciera el día once de octubre del presente año.»

3. Seguimiento a la metodología.

Se recibieron opiniones por parte de los municipios consultados en el sentido de: darse por enterados los municipios de Jerécuaro, San Francisco del Rincón, Uriangato, Yuriria, Villagrán y Moroleón; no aprobando la iniciativa Pénjamo y Silao de la Victoria; manifestando no tener observaciones, ni comentarios Purísima del Rincón, Salamanca, Valle de Santiago, Romita y Doctor Mora; San José Iturbide informó que lo turnó a la Comisión respectiva y Tarandacuaó se declaró de acuerdo con la iniciativa; acusaron de recibido Moroleón, Uriangato y Tierra Blanca; Victoria comentó que no cuenta con mercado público e Irapuato informó que remitió la iniciativa a los coordinadores de las fracciones que integran el ayuntamiento.

También remitieron comentarios los ayuntamientos de Celaya y León, destacando las siguientes opiniones: en Celaya: «*Se emiten observaciones a la iniciativa de Ley para el Fomento y Fortalecimiento de los Mercados Públicos en el Estado de Guanajuato, formulada por el Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, manifestándose lo siguiente: en el Municipio ya se cuenta con normativa para regular los Mercados, en este sentido se considera una sobre regulación, y en aras de fortalecer la economía local se propone sea a través de programas...*» y en León: «*No obstante, se sugiere revisar a fondo la construcción constitucional de la iniciativa*».

La Coordinación General Jurídica remitió la siguiente opinión:

«...Problemas de constitucionalidad de la iniciativa de Ley

La primera cuestión compleja que se presenta en el análisis de esta iniciativa es su propia constitucionalidad. En efecto, debe señalarse que la competencia de creación normativa en materia de servicios públicos, en general, y en mercados, en particular, está reservada constitucionalmente a los municipios. En efecto, las fracciones II y II, del artículo 115 de la CPEUM, señalan que:

«II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de

los Estados, los bandos de policía y gobierno, **los reglamentos**, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, **regulen** las materias, procedimientos, funciones y **servicios públicos de su competencia** y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

...

...

d) Mercados y centrales de abasto;

...

...»

Bajo tal contexto legal, la competencia para crear una ley sobre la materia que el GPPVEM propone se derivaría de la necesaria sujeción al principio de legalidad que toda ley debe cumplir; legalidad referida, obviamente, a las leyes en materia municipal que expidan las legislaturas de los estados. De hecho, tales leyes, junto a las constituciones local y federal, constituyen los límites de dicha facultad reglamentaria¹. No obstante, tal interpretación no se sostiene a la propia luz del precepto constitucional referido; toda vez que el mismo establece el objeto específico que han de contener esas leyes en materia municipal. En efecto, el propio artículo 115 señala:

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y

¹ Véase la jurisprudencia de rubro: «**FACULTAD REGLAMENTARIA MUNICIPAL. SUS LÍMITES.** Si bien es cierto que de conformidad con el artículo 115, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Ayuntamientos están facultados para expedir, de acuerdo con las bases que deberán establecer las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, también lo es que dichos órganos, en ejercicio de su facultad regulatoria, deben respetar ciertos imperativos, pues las referidas normas de carácter general: 1) No pueden estar en oposición a la Constitución General ni a las de los Estados, así como tampoco a las leyes federales o locales; 2) En todo caso, deben adecuarse a las bases normativas que emitan las Legislaturas de los Estados; y, 3) Deben versar sobre materias o servicios que le correspondan legal o constitucionalmente a los Municipios.

Controversia constitucional 14/2000.—Estado Libre y Soberano de Oaxaca.—15 de febrero de 2001.—Once votos.—Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.—Secretaria: Mara Gómez Pérez. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy seis de diciembre en curso, aprobó, con el número 132/2001, la tesis jurisprudencial que antecede.—México, Distrito Federal, a seis de diciembre de dos mil uno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XV, enero de 2002, página 1041, Pleno, tesis P./J. 132/2001; véase ejecutoria en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIII, marzo de 2001, página 852.»

los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;

b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;

c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;

d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y

e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

En realidad, como ha destacado la doctrina², el lugar idóneo donde se reciben las competencias reglamentarias que la Constitución concede a los municipios en materia de servicios públicos son las propias leyes orgánicas municipales, pasando por las constituciones locales. La Ley Orgánica Municipal sienta las bases mínimas que hacen posible el espacio jurídico en el que se desarrolla y desenvuelve el Municipio Libre mexicano; pero ello no significa que las legislaturas de los Estados tengan que regular específicamente para desarrollar todos y cada uno de los servicios municipales, como en el caso que nos ocupa, mucho menos en rango de Ley.

Las bases generales tienen como finalidad proporcionar un marco normativo homogéneo, pero no les corresponde determinar qué funciones en particular deben desarrollar los municipios. Esto último es materia de reglamentación municipal, que en tanto ejercicio regulatorio se caracteriza por ser «de detalle, de ajuste y atención a lo particular»³. Aquí

² QUINTANA Roldan, Carlos F., *Derecho municipal*, Porrúa, México, 2002, pp. 307 y ss.

³ Véase la tesis de rubro: «**BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL. UNA NORMA ESTATAL QUE DISTRIBUYE LAS FUNCIONES DE LOS SÍNDICOS MUNICIPALES ENTRE LOS EXISTENTES Y ESTABLECE SI SON DE EJERCICIO SEPARADO O INDISTINTO REBASA SU ÁMBITO LEGÍTIMO E INVADIRÍA LO RESERVADO CONSTITUCIONALMENTE A LOS REGLAMENTOS MUNICIPALES**». La distribución normativa de las funciones de los síndicos municipales tiene como objetivo la atención eficaz y responsable de las necesidades del Municipio, de manera que las decisiones sobre este punto no son "básicas" sino de detalle, ajuste y atención a lo particular. Así, establecer que las poblaciones con cierta cantidad de habitantes deben o pueden tener más de un síndico o enumerar las funciones básicas de estos funcionarios, son cuestiones que pueden entenderse incluidas en las bases de la administración municipal destinadas a conferir un marco normativo homogéneo, pero la determinación de qué funciones en

radica la importancia de la reforma constitucional por la cual se añadió la facultad reglamentaria consagrada en la fracción II del artículo 115 constitucional pues, por la misma, los municipios están «llamados a la innovación y a la mayor extensión normativa que la propia de los reglamentos de detalle y desarrollo de normas»; y es con fundamento en ella por la cual «pueden regular ampliamente aspectos específicos municipales que dan vida a su derecho a ser en algún punto distintos a los demás»⁴.

Por su parte, la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato establece:

«Modalidades para la prestación de servicios

Artículo 168. El Ayuntamiento prestará los servicios públicos de la siguiente forma:

- I. Directa, a través de sus propias dependencias administrativas u organismos desconcentrados; y
- II. Indirecta, a través de:
 - a) Las entidades paramunicipales creadas para ese fin;
 - b) Régimen de concesión; y
 - c) Convenios de coordinación o asociación que lleve a cabo con otros ayuntamientos o con el Ejecutivo del Estado.»

«Prestación del servicio de mercados y centrales de abasto

Artículo 174. El servicio público de mercados y centrales de abastos, es aquél que se presta en inmuebles de propiedad municipal.

El Ayuntamiento podrá concesionar a comerciantes, los espacios ubicados en el interior de los inmuebles de propiedad municipal, en los términos de esta Ley y el reglamento correspondiente.»

particular deben desarrollar uno y otro, o ambos, es el tipo de decisión que debe adoptarse en los reglamentos emanados de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos -llamados a la innovación y a la mayor extensión normativa que la propia de los reglamentos de detalle y desarrollo de normas-, donde los Municipios pueden regular ampliamente aspectos específicos municipales que dan vida a su derecho a ser en algún punto distintos a los demás. En ese tenor, el reparto de funciones entre los síndicos se inscribe claramente dentro del ámbito de la auto organización, potestad que es propia incluso de los entes que gozan sólo de autonomía administrativa, por lo que si una norma estatal regula el reparto de funciones entre los síndicos existentes y establece si son de ejercicio separado o indistinto, rebasa el ámbito legítimo de los Municipios y su facultad de auto organización conferida en la fracción II del artículo 115 constitucional.

Controversia constitucional 146/2006. Municipio de Reynosa, Estado de Tamaulipas. 1 de abril de 2008. Mayoría de seis votos. Disidentes: Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Mariano Azuela Güitrón, Juan N. Silva Meza y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Laura Patricia Rojas Zamudio. El Tribunal Pleno, el ocho de septiembre en curso, aprobó, con el número XXXII/2011, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a ocho de septiembre de dos mil once.»

⁴ *Ibidem.*

«Régimen de condominio

Artículo 175. Cuando el Ayuntamiento lo juzgue conveniente, el servicio de mercados y centrales de abastos, podrá prestarse en inmuebles sujetos al régimen de condominio público, en el que la administración será propia y exclusiva del Ayuntamiento y en todo lo demás serán aplicables las disposiciones del Código Civil para el Estado de Guanajuato.

No es competencia del Estado los mercados públicos y es claramente violatorio a la autonomía Municipal, establecer la rectoría del Estado a un servicio público de índole Municipal.»

A mayor abundamiento, es en materia de servicios públicos municipales donde la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación habla de «competencias constitucionales exclusivas» a cargo de los municipios. Ello se debe, fundamentalmente, a que la facultad reglamentaria derivada de la fracción II del artículo 115 es una facultad especial, referida, a este ámbito específico del gobierno. Incluso la SCJN señala de una «facultad normativa exclusiva» a cargo de los municipios derivado de la multicitada fracción II, misma que sirve para dotarlos de la facultad de creación de normas que permite —en línea del párrafo anterior— individualizarlos y atender sus necesidades específicas, tal y como podemos leer en la tesis de rubro:

«MUNICIPIOS. CONTENIDO Y ALCANCE DE SU FACULTAD REGLAMENTARIA. A raíz de la reforma constitucional de 1999 se amplió la esfera competencial de los Municipios en lo relativo a su facultad reglamentaria en los temas a que se refiere el segundo párrafo de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; derivado de aquélla, los Ayuntamientos pueden expedir dos tipos de normas reglamentarias: a) el reglamento tradicional de detalle de las normas, que funciona similarmente a los derivados de la fracción I del artículo 89 de la Constitución Federal y de los expedidos por los Gobernadores de los Estados, en los cuales la extensión normativa y su capacidad de innovación está limitada, pues el principio de subordinación jerárquica exige que el reglamento esté precedido por una ley cuyas disposiciones desarrolle, complemente o pormenore y en las que encuentre su justificación y medida; y b) los reglamentos derivados de la fracción II del artículo 115 constitucional, que tienen una mayor extensión normativa, ya que los Municipios, respetando las bases generales establecidas por las legislaturas, pueden regular con autonomía aquellos aspectos específicos de la vida municipal en el ámbito de sus competencias, lo cual les permite adoptar una variedad de formas adecuadas para regular su vida interna, tanto en lo referente a su organización administrativa y sus competencias

constitucionales exclusivas, como en la relación con sus gobernados, atendiendo a las características sociales, económicas, biogeográficas, poblacionales, culturales y urbanísticas, entre otras, pues los Municipios deben ser iguales en lo que es consustancial a todos -lo cual se logra con la emisión de las bases generales que emite la Legislatura del Estado-, pero tienen el derecho, derivado de la Constitución Federal de ser distintos en lo que es propio de cada uno de ellos, extremo que se consigue a través de la facultad normativa exclusiva que les confiere la citada fracción II.

Controversia constitucional 14/2001.—Municipio de Pachuca de Soto, Estado de Hidalgo.—7 de julio de 2005.—Unanimidad de diez votos.—Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo.—Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas.—Secretarias: Mariana Mureddu Gilabert y Carmina Cortés Rodríguez. El Tribunal Pleno el once de octubre en curso, aprobó, con el número 132/2005, la tesis jurisprudencial que antecede.—México, Distrito Federal, a once de octubre de dos mil cinco. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXII, octubre de 2005, página 2069, Pleno, tesis P./J. 132/2005; véase ejecutoria en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXII, diciembre de 2005, página 1887; y véase voto en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXII, diciembre de 2005, página 2117.»

Promover una Ley para el Fomento y Fortalecimiento de los Mercados Públicos es limitado en sus alcances y aún más en sus efectos, ya que no solo están en problemas los mercados públicos, sino que, además, y volviendo a citar a la memoria documental del periodo 2006-2012 emitida por la Secretaría de Desarrollo Económico Sustentable, referente al Programa de Fortalecimiento de Centros de Abasto Social «Mi Plaza», el sistema de abasto de productos básicos se encuentra en peligro por las deficiencias ya precisadas.

La Secretaría de Desarrollo Económico Sustentable del Estado de Guanajuato define en su portal⁵ del Programa de Fortalecimiento a Centros de Abasto Social «Mi Plaza» como Centros de Abasto Social a: «Mercados, comercio popular, Centrales de Abasto y/o Nuevos Desarrollos Comerciales». Es indudable que pretender fomentar y fortalecer solo los Mercados Públicos sin considerar a otros actores que en este momento si están incorporados a programas sociales ya establecidos, en donde ellos si están incluidos y que ahora no fueron considerados en la iniciativa de Ley motivo de estudio, es inequitativo e injusto.

⁵ Consultable en: <http://portalsocial.guanajuato.gob.mx/programas-sociales/programa-de-fortalecimiento-centros-de-abasto-social-mi-plaza>

El propósito de esta iniciativa no se cumpliría si no implica la regulación o mejor gestión de todo el sistema de comercio minorista además de los Mercados Públicos, incluyendo además al comercio popular, Centrales de Abasto y/o Nuevos Desarrollos Comerciales.

Asimismo, revisando varios ordenamientos jurídicos estatales vigentes en la República Mexicana se ha apreciado que no cuentan con una ley similar; sino que todos ellos realicen el tratamiento jurídico de la materia en los respectivos reglamentos municipales. Son los casos de los estados de Nuevo León, Jalisco, Estado de México y Coahuila de Zaragoza. La excepción la constituye el Estado de Guerrero que cuenta con una Ley de Regulación y Fomento de Mercados y Tianguis Populares, publicada en su Periódico Oficial de 30 de junio de 1989. Este último dato es relevante, puesto que la reforma constitucional que configuró el régimen actual de competencias en materia de reglamentación municipal es de fecha 23 de diciembre de 1999, por lo que bien puede dudarse de la propia constitucionalidad de la ley guerrerense.

De hecho, el cambio de denominación a «leyes en materia municipal» señaladas en la fracción II del 105 tuvo como finalidad potenciar la capacidad reglamentaria de los ayuntamientos. Como ha señalado la SCJN la expresión bases generales de la administración pública municipal no puede entenderse o interpretarse «en el sentido que concede a las Legislaturas de los Estados una libertad ilimitada para legislar en materia municipal». En definitiva, la razón de la no existencia de leyes sobre la materia que se pretende regular –salvo la excepción aludida de Guerrero, temporalmente anterior a la reforma constitucional de 1999– radica en que no se cuenta ni con la competencia; ni tampoco resulta apropiada su regulación con rango de Ley.

...

Conclusión

De lo expuesto, se desprende la no viabilidad de la propuesta de texto normativo, en atención a que: i) no hay base constitucional que faculte al Congreso del Estado para legislar en la materia, acorde a lo establecido en los artículos 115 y 117 de las constituciones General de la República y Particular del Estado, y en la Ley Orgánica Municipal para el Estado, por ende, la regulación debe ser de carácter reglamentario por los propios ayuntamientos; ii) varias de las obligaciones que se prevén para áreas del Ejecutivo Estatal, ya se regulan en disposiciones normativas (ejemplo Ley de Salud); iii) la intención de la Iniciativa es positiva, pero esta debe pasar por una mejor gestión de todo el sistema de comercio minorista además de los mercados públicos, incluyendo además al comercio popular, centrales de abasto y/o nuevos desarrollos comerciales, con ideas e instrumentos innovadores.»

Por su parte, la Secretaría de Salud remitió observaciones generales y particulares a la iniciativa destacando lo que se transcribe:

«Cabe hacer mención que la regulación sanitaria de los mercados, ya está prevista en la Ley de Salud del Estado (artículo 169-172), por lo que consideráramos que la sobreregulación afectaría el desempeño de la administración pública en lo normativo y el organizacional, generando ineficiencia e ineficacia y favoreciendo conductas indebidas de los servidores públicos.

Con respeto a los compromisos establecidos en las iniciativas para la Secretaría de Salud, todo lo concerniente a salud prácticamente ya lo establece la Ley de salud del Estado, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo para el Estado de Guanajuato y el Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

En específico, la Ley de Salud del Estado ya establece un catálogo de medidas de seguridad y sanciones administrativas (artículo 280 y 292).»

La Secretaría de Desarrollo Económico Sustentable, dio respuesta a la consulta:

1. *«Se sugiere ampliar el Título a "Ley Para el Fomento de Fortalecimiento de los Mercados Públicos y Centrales de Abasto en el Estado de Guanajuato", de acuerdo a lo establecido en los artículos:*

115. fracc. III inciso d).- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

117. fracc. III inciso d).- Constitución Política para el estado de Guanajuato

167. fracc. X.- Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato

2. *Se sugiere modificar dentro de glosario el concepto de Mercado Público para quedar de la siguiente Manera: Mercado Público y/o Centrales de abasto, así como dentro del mismo documento.*

3. *En el artículo 2; en la definición de concesión se sugiere acotarlo únicamente a personas físicas, ya que como personas morales se puede interpretar que pueda ser sujeto a una concesión una cadena comercial, lo que podría generar una competencia desigual a los comerciantes.*

4. *En el artículo 16 se sugiere atendiendo a los Mercados Públicos Regionales, se defina dentro del glosario o se homologue la palabra a Mercado Público, ya que en el Estado de Guanajuato no se cuenta con Mercados Públicos Regionales avalados y administrados por dos municipios.*

5. *Se sugiere señalar dentro de la iniciativa de ley que todas aquellas concesiones no se podrán dar en arrendamiento, comodato o cualquier otra figura jurídica.*

6. *Se considera conveniente expresar en relación a la forma en que se otorga el título de concesión, la caducidad, vigencia, causas de extinción o revocación, y definir*

con mayor claridad el procedimiento para el otorgamiento de títulos de concesión, así como el número de locales permitidos a cada comerciante.

7. Se sugiere que en base a lo que determina el código de procedimientos y justicia administrativa para el estado y los municipios de Guanajuato, se realice un tabulador para determinar las multas y sanciones, evitando facultades discrecionales.»

La Secretaría de Seguridad Pública envió los siguientes comentarios:

«I.- En un primer momento no se advierte que la iniciativa armonice la Ley para el Desarrollo y la Competitividad Económica del Estado de Guanajuato y sus Municipios, ni los 40 reglamentos vigentes actualmente en igual número de municipios del Estado, los que de suyo sustentan derechos adquiridos de los locatarios de mercados públicos, por lo que es trascendental su reflexión a efecto de emitir una forma que consigne los derechos desarrollados en los diferentes reglamentos, para evitar se concentre una ley limitativa, la que difícilmente soportaría un análisis de Constitucionalidad de Derechos Humanos, respecto de las personas que en la actualidad se dedican a esa actividad económica.

II. Por otra parte, la iniciativa no toma en cuenta lo previsto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 115, fracción II:

“II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.”

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;

b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al

Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;

c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII de artículo 116 de esta Constitución;

d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y

e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores; y

III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

d) Mercados y centrales de abasto.

Conforme a lo expuesto, es con la emisión de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, donde el legislador cumple la disposición constitucional aludida en cuanto a la organización de la administración pública municipal, regular las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos competencia de dicho orden de gobierno, considerando en ello que el servicio público de Mercados y centrales de abasto, es competencia municipal, puesto que la Constitución no establece en esta materia concurrencia con el Estado.

...

En ese contexto, no se considera necesario la emisión de una ley como la que se propone, ya que a la fecha existen mecanismos a través de los cuales se pueden coordinar esfuerzos para el fomento y fortalecimiento de los mercados públicos, sin violentar la competencia específica que tienen los municipios en esa materia en particular.»

La Subsecretaría del Trabajo y Previsión Social, argumentó respecto a la iniciativa:

«...ya se encuentran previstos en otros ordenamientos legales, tales como el cumplimiento y vigilancia de las medidas sanitarias de seguridad e higiene en los mercados públicos, es establecimiento de medidas y programas para el correcto manejo de residuos sólidos, acciones y medidas en materia de seguridad y protección civil, las cuales son materias que ya están previstas, entre otros cuerpos normativos, en la Ley de Salud del Estado de Guanajuato, en la Ley de Protección Civil para el Estado de Guanajuato y en la Ley para la Gestión Integral de Residuos del Estado y los Municipios de Guanajuato.»

4. Valoración de la iniciativa.

En la exposición de motivos se precisa:

«...las diputadas y el diputado que integramos el Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México proponemos la creación de la Ley para el Fomento y Fortalecimiento de los Mercados Públicos en el Estado de Guanajuato, como un instrumento y mecanismo para sentar las bases, criterios y acciones para fomentar, fortalecer y gestionar las actividades de los mercados públicos, con la finalidad de:

- 1. Establecer normas jurídicas para lograr que se brinde una adecuada prestación del servicio público de mercados;*
- 2. Buscar, que, a través de normas jurídicas, se logre fomentar y fortalecer la administración y operación de los mercados públicos en el Estado de Guanajuato;*
- 3. La formulación, aprobación, cumplimiento, evaluación y actualización de los programas;*
- 4. El fomento y aprovechamiento de los espacios de los mercados públicos;*
- 5. La regulación, autorización, cumplimiento y vigilancia de las medidas sanitarias, de seguridad e higiene;*
- 6. El establecimiento de medidas y programas para el correcto manejo de los residuos sólidos en los mercados públicos;*
- 7. La participación social en el funcionamiento y operación de los mercados públicos, y*
- 8. La realización de acciones de inspección y vigilancia, así como la determinación de las infracciones y la imposición de sanciones y medidas de seguridad.*

Lo anterior, permitirá consolidar las acciones necesarias para desarrollar, regularizar, fomentar, y por supuesto, fortalecer las actividades cotidianas de los mercados públicos en el Estado.

La presente iniciativa, se integra por nueve capítulos. El capítulo primero contempla las disposiciones generales de la ley, que sirven de base para establecer y clarificar la naturaleza y alcances de cada uno de los supuestos normativos, asimismo como los principios rectores que servirán de sustento para la regulación de cada uno de los procedimientos del servicio público de mercados.

El capítulo segundo, relativo a la distribución de competencias, permite identificar la participación directa de cada una de las autoridades, así como el establecimiento de los procedimientos de concurrencia y coordinación entre el Estado y los 46 municipios. Buscando en todo momento el fomento y fortalecimiento de los mercados públicos, a través de los recursos económicos destinados para construcción y rehabilitación por parte de la Secretaría de Desarrollo Económico Sustentable de Gobierno del Estado, en coordinación con los municipios, bajo lineamientos sólidos que generan una inercia entre estos ámbitos de gobierno.

Dentro del capítulo tercero, se regula la organización y operación de los mercados públicos, el cual incluye las bases que los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán desarrollar, tomando en consideración las estructuras, mecanismos y procedimientos de administración y gestión, para que los mercados públicos cuenten con los espacios adecuados y puedan desarrollar la actividad comercial en beneficio de toda la población.

Con la finalidad de buscar generar la certidumbre jurídica de los locatarios en los mercados públicos, se establece en el capítulo cuarto, los procedimientos y acciones tendientes a regular la actividad comercial, destacando las bases que podrán llevar a cabo los ayuntamientos para generar, a través del título concesión la igualdad de condiciones entre los locatarios de los mercados, así como garantizar la correcta actividad comercial desarrollada en estos espacios.

Por lo que hace al capítulo quinto, relativo a la participación social de las asociaciones de locatarios, se establecen las bases para la conformación de dichas agrupaciones, con la finalidad de velar por los derechos de los locatarios en los mercados públicos. De igual manera se busca tener un contacto directo y permanente con las autoridades competentes de esta Ley.

En lo relativo al capítulo sexto, se establecen las medidas de seguridad que tendrán que observar los locatarios de los mercados públicos, así como las acciones que desarrollaran las autoridades en cada materia. Es importante resaltar que en la gran mayoría de los mercados públicos del Estado no cuentan con medidas de seguridad que les permitan desarrollar adecuadamente su actividad comercial. En la gran mayoría de estos espacios no cuentan con extintores, rutas de evacuación, ni mucho menos con los dictámenes de seguridad por parte de Protección Civil.

Por lo anterior, en este capítulo se coordinan acciones de cada una de las autoridades, para que en el ámbito de sus respectivas competencias se atiendan los temas de salubridad e higiene; acciones de seguridad y protección civil; manejo de residuos sólidos, así como aquellas directrices tendientes a contar con áreas de seguras y en óptimas condiciones.

En lo relativo a los capítulos séptimo, octavo y noveno, se establecen y regulan los procedimientos de visitas de inspección y vigilancia, así como las sanciones y disposiciones complementarias.

Dentro de los artículos transitorios, se contemplan las provisiones necesarias para que los ayuntamientos generen los procedimientos de regularización de la prestación del servicio público de mercados.

Asimismo, se prevé y se garantiza que el titular del Poder Ejecutivo del Estado contemple en su presupuesto de egresos una partida presupuestal específica para la construcción, rehabilitación y mantenimiento de los mercados públicos en el Estado de Guanajuato en coordinación con los ayuntamientos.

Finalmente, la presente iniciativa, contribuye a cumplir e impulsar con mayor certeza y conjunción de acciones, el desarrollo de uno de los pilares de los servicios públicos del Municipio: los mercados, y se consolida como el motor de comercialización y reunión de los habitantes de una población, para mover la economía de una región.

En consecuencia, las diputadas y el diputado que integramos el Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecológico de México, comprometidos con el desarrollo sustentable del municipio, consideramos que esta Ley permitirá eliminar el rezago y el estado crítico en que se encuentran los mercados públicos, logrando constituir en estos espacios, verdaderos centros de comercialización de productos y detonantes para fortalecer y crear fuentes de empleo en cada región.»

Una vez expuestas las opiniones de los ayuntamientos y de las dependencias de la administración pública estatal y analizado el objetivo de la iniciativa que es el de crear una ley y los mecanismos para sentar las bases, y acciones para fomentar, fortalecer y gestionar las actividades de los mercados públicos en los municipios del Estado, esta Comisión dictaminadora, consideró noble la propuesta, sin embargo no coincidimos con ella, por las siguientes consideraciones:

Primero. Derivado de la revisión constitucional de la iniciativa, encontramos que no existe una base constitucional que faculte a las legislaturas de los estados para emitir leyes en materia de mercados públicos, acorde a lo establecido en los artículos 115 y 117 de las constituciones General de la República y Particular del Estado, que se transcriben a continuación:

«Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su

división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

- ...
- II.** *Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.*

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

- ...
- III.** *Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:*

...

d) *Mercados y centrales de abasto.*

...

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

...»

«Artículo 117. *A los Ayuntamientos compete:*

- I.** *Aprobar, de acuerdo con las Leyes en materia municipal que expida el Congreso del Estado; los Bandos de Policía y Gobierno, Reglamentos, Circulares y disposiciones administrativas de observancia general; que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal;*

- ...
- III.** *Prestar los siguientes servicios públicos:*

...

d) *Mercados y Centrales de Abastos;*

...»

La facultad legislativa con la que cuenta el Estado para regular la materia municipal no puede tener, una extensión temática que anule la facultad del Municipio para regular sus cuestiones específicas como es el caso del servicio público de los mercados y centrales de abasto. Por lo que el pretender lo contrario es contrario a la Norma Constitucional.

Por lo expuesto, compartimos la opinión emitida por la Coordinación General Jurídica, que la primera cuestión compleja que se presenta en el análisis de esta iniciativa es su propia constitucionalidad, porque debe señalarse que la competencia de creación normativa en materia de servicios públicos, en general, y en mercados en particular, está reservada constitucionalmente a los municipios.

Por su parte, son las leyes orgánicas en materia municipal que expidan las legislaturas de los estados las que sientan las bases generales para el funcionamiento de la administración pública municipal, pero no se regulan cuestiones medulares de cada Municipio, sino que en ejercicio de la competencia reglamentaria el Municipio, como facultad exclusiva, será la que regulará sus funciones específicas, así como los servicios públicos municipales.

Esto es así, pues en la Ley Orgánica Municipal para el Estado se establecen las bases mínimas que hacen posible el espacio jurídico en el que se desarrolla el Municipio Libre, incluyendo su facultad reglamentaria y la prestación de los siguientes servicios propios de los ayuntamientos:

«Servicios a cargo del ayuntamiento

Artículo 167. *Los ayuntamientos tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:*

...

X. Mercados y centrales de abastos;

...»

Conscientes de que el ayuntamiento tiene a su cargo la reglamentación y la ejecución de los servicios públicos de manera exclusiva, en este tenor, se establece que en materia de servicios públicos municipales se trata de «competencias constitucionales exclusivas» a cargo de los municipios, desde la Norma constitucional, el Congreso del Estado carece de competencia para legislar en la materia, en los términos planteados por la iniciativa.

Segundo. Al no quedar clara la pretensión de los iniciantes respecto a la propuesta de ley, pues los objetivos pueden alcanzarse con otras normas y programas ya existentes, y muestra de ello es que realiza reiteraciones y remisiones normativas excesivas a la Ley de Salud, Ley Orgánica Municipal, Código Territorial, con lo queda de manifiesto que el objeto que se persigue está ya contenido en dichos ordenamientos.

Tal y como lo manifestó la propia Secretaría de Salud, con la que concordamos que la regulación sanitaria de los mercados y centrales de abasto ya está prevista en la Ley de Salud del Estado en el Capítulo II denominado «Mercados y Centros de Abasto» y los artículos que lo integran del 169 al 172 de dicho ordenamiento.

Por lo que concluimos que se daría una sobre-regulación que aquejaría la labor de la administración pública en lo normativo y en lo organizacional, pues traería como consecuencia problemas de ineficiencia e ineficacia y tal vez hasta actos de corrupción al someter al locatario a una doble revisión sanitaria.

Tercero. Finalmente, no obstante, lo anterior esta Comisión de Asuntos Municipales trabajó, con el consenso de las diferentes fuerzas políticas representadas en la Comisión y el Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, una nueva iniciativa que permitiera superar las inconsistencias constitucionales de la iniciativa sujeta a dictamen y principalmente, atender la intención primordial de los iniciantes que era el de fortalecer la prestación del servicio público municipal de mercados.

Dicha iniciativa fue presentada en sesión plenaria del 11 de mayo de 2017 y turnada para estudio y dictamen a las Comisiones Unidas de Asuntos Municipales y de Desarrollo Económico y Social, dictamen que una vez analizado, resultó aprobado en Comisiones Unidas por unanimidad de votos, en fecha 27 de octubre de 2017; y posteriormente, aprobado en sesión plenaria del 1 de noviembre del mismo año.

En consecuencia, por las razones y fundamentos que del propio dictamen se desprenden las diputadas y los diputados que integramos la Comisión de Asuntos Municipales nos decantamos por determinar el archivo definitivo de la iniciativa sujeta a dictamen.

Por lo expuesto, nos permitimos someter a la consideración de la Asamblea, la aprobación del siguiente:

ACUERDO

Artículo Único. Se ordena el archivo definitivo de la iniciativa de Ley para el Fomento y Fortalecimiento de los Mercados Públicos en el Estado de Guanajuato, formulada por las diputadas y el diputado integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México ante la Sexagésima Tercera Legislatura.

Guanajuato, Gto., 14 de junio de 2018
La Comisión de Asuntos Municipales

Diputada Luz Elena Govea López

Diputado Alejandro Flores Razo

Diputada Guadalupe Liliana García Pérez

Diputado Juan Carlos Alcántara Montoya